

TÓTH KÁROLY

Előkérdések az Európai Unióhoz csatlakozás miatti alkotmánymódosításokhoz

Bevezető

Napjaink szakmailag fontos, és mindenképpen izgalmas kérdése az, hogy hogyan hat az egyes államok alkotmányaira, milyen változtatásokkal, módosításokkal jár az alaptörvényeikre az európai integráció, a szuverén államok Európai Unióhoz történő csatlakozása.

Alkotmányjogilag is lényeges kérdés, hogy mi lesz az „állammal” az unióba lépéssel. Megmarad-e identitása, azaz megmarad-e a „saját” területe, „saját” népessége (állampolgársági köre), „saját” szuverenitása, avagy ezek az ismérvek, eredeti sajátosságok átalakulnak, mintegy „feloldódnak” egy nagyobb közösségi konglomerátumban? Saját „államisága” van-e az uniónak, mert ha igen, akkor a „tagállamoknak” nem maradhatnak meg az önálló, külön állami ismérvei? – Ezek a kérdések már csak azért is válaszokat igényelnek, mert ha pl. a csatlakozást követően nem marad meg egy állam szuverenitása, akkor a szuverenitásból eredő önálló belső hatalmi struktúra megállapításának joga is elvész, azaz az állam saját alkotmánya is értelmét veszítheti, vagy legalábbis a mostani elvi jelentőségéhez képest súlytalanná válhat.

Van-e változás a korábbi, egy-másfél évszázados fogalmakban, jelentek-e meg új kategóriák a közjogi-politológiai terminológiában, amelyek közvetlen befolyást gyakorolnak napjaink integrációs folyamataira?

Csak e kérdések tisztázása után lehet értelmezni mindazokat a jelenségeket és megérteni mindazokat a megoldásokat, amelyek a tagállamok alkotmányaiban tükröződnek az Európai Unióhoz történő csatlakozásuk miatt.

I. Az európai integráció – napjainkig¹

Bár az európai integráció valódi története alig több, mint fél évszázados, eszméje időben jóval messzebből datálódik.

Európa egységesítésének gondolata a Római Birodalom koráig nyúlik vissza, de az a szándék, hogy e folyamat a nemzetek akaratából, ne pedig uralmi szférák kiterjesztése révén induljon meg, *Rotterdami Erasmus* (1469–1536) nevéhez fűződik. E humanista tudós számára az európai államok közötti ellentétek egyszerű félreértéseknek tűntek, amelyeket a műveltség és az intelligencia alacsony foka idézett elő. Erasmus bízott abban, hogy a fejlődés során sikerül majd a kultúra és a civilizáció egységében megalapítani az Európai Egyesült Államokat.²

Victor Hugo (1802–1885) egy párizsi békekonferencián, 1849-ben azt mondta: „Eljön majd a nap, amikor Önök mindannyian, Franciaország, Oroszország, Nagy-Britannia, Németország, a kontinens valamennyi nemzete, jellemző tulajdonságaik és dicsőséges egyéniségük elvesztése nélkül magasabb egységgé olvadnak össze, és megalakítják Európa testvériségét, ahogyan Normandia, Burgundia, Lotaringia, Elzász és összes tartományaink egyesültek, hogy Franciaországgá váljanak. ... Két hatalmas csoportosulás fog létrejönni, az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Egyesült Államok, amelyek az óceán fölött kezet nyújtanak egymásnak...”³

A humanisták és a romantikusok ábrándjai helyébe azonban a XX. század nyers brutalitása lépett; a kapitalizmus és szocializmus ellentétei, fasizmus és kommunizmus népiirtásai, a háborúk szörnyűségei nyilvánvalóvá tették, hogy a szembenállás helyett meg kell teremteni az együttműködés kereteit.

A század közepén megindult ennek *tényleges megvalósítása* is.

1946. szeptember 19-én, nem sokkal a háború után a zürichi egyetemen tartott beszédében *Winston Churchill* (1874–1965) már a jövőbe vezető utat vázolta fel, az „Európai Egyesült Államok” jövőképevel, amely felé egy Európai Tanács létrehozása volt hivatott az első lépést megtenni. Churchill egy Franciaország és Németország vezetése alatt álló olyan unióról beszélt, amelybe minden csatlakozni kívánó állam beléphet.

Az európai újjáépítést szolgáló Marshall-segély pénzügyi alapjait az 1948-ban létrehozott *Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete*⁴ dolgozta ki és bonyolította le. (Tanácsának első elnöke *Paul Henri Spaak* [1899–1972] belga külügyminiszter lett.)

E szervezet keretei között született meg az az elképzelés, hogy egyesítsék a francia és a német acélipart (egyrészt a háború utáni helyreállítás, másrészt a szov-

¹ Bár a történeti előzmények nem tartoznak szorosan a témához, ezek említése mégis azért elkerülhetetlen, mert helyenként szükségképpen utalni kell bizonyos, e körbe tartozó eseményekre.

² IZIKNÉ HEDRI GABRIELLA: Az európai egyesülési folyamat és Magyarország. In *Európa Kislexikon. Az Európai Unió és Magyarország.* (Szerk. Hargita Árpádné, Izikné Hedri Gabriella, Palánkai Tibor). Hanns Seidel Alapítvány, Európai Együttműködési Alapítvány, Budapest, 1999. 13. p.

³ TIMOTHY BAINBRIDGE: *EU mindentudó.* HVG Kiadói Rt., Budapest, 2004, 180. p.

⁴ OEEC = Organization for European Economic Co-operation.

jet terjeszkedés ellensúlyozására). Ezt a gondolatot *Jean Monnet* (1888–1979), a Francia Tervintézet vezetője fogalmazta meg: „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem általánosan integrálni. Konkrét megvalósításokra van szükség, de mindenekelőtt tényleges szolidaritást kell megteremteni. Az európai nemzetek összefogására van szükség, arra, hogy Franciaország és Németország között megszűnjön az évszázados ellentét.” – Jean Monnet meggyőzte erről *Robert Schuman* (1886–1963) francia külügyminisztert, aki 1950. május 9-én előterjesztette a *Schuman-tervként* ismertté vált javaslatot.

1951. április 18-án Párizsban hat ország (Franciaország, Nyugat-Németország, Olaszország és a Benelux államok [Belgium, Hollandia, Luxemburg] – később ezeket emlegetik „hatok” elnevezéssel) létrehozta az *Európai Szén- és Acélközösséget*,⁵ melynek első elnöke az „ötletgazda” Jean Monnet lett. (Ez a Párizsi Szerződés 1952. július 25-én lépett hatályba. Más államok, mint pl. Nagy-Britannia nem akartak csatlakozni szupranacionális szervezethez.)

1957. március 25-én a „hatok” aláírták a *Római Szerződést*, amellyel létrehozták az *Európai Gazdasági Közösséget*,⁶ valamint az *Európai Atomenergia Közösséget*.⁷

A Római Szerződés 2. cikkelye: [az EGK feladata] „a közös piac megteremtésével, valamint a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos egymáshoz közelítésével az egész Közösségben a gazdasági tevékenység harmonikus fejlődésének előmozdítása, fokozott és kiegyensúlyozott bővítése, stabilitásának fokozása, az életszínvonal gyors ütemű emelése, valamint a Közösséghez tartozó országok szorosabb kapcsolatainak kiépítése”. – A 3. cikkely tartalmazza többek között „a tagországok között a személyek, szolgáltatások és a tőke illetve a munkaerő szabad forgalmát gátló akadályok megszüntetését”, valamint az „*Európai Beruházási Bank*” létesítését.

1967. július 1-i hatállyal egyesítették a három integrációs szervezet intézményeit (Közgyűlés, Bizottság, Tanács és Bíróság), s ettől kezdve használták az „*Európai Közösségek*” (a továbbiakban: EK) elnevezést.

Mint említettük, *Nagy-Britannia* kimaradt a „hatok” közül. 1960 januárjában Stockholmban létrehozták az *Európai Szabadkereskedelmi Társulást*,⁸ amelyben az Egyesült Királyság mellett Ausztria, Dánia, Norvégia, Portugália és Svájc vett részt, majd 1970-ben Izlanddal és 1985-ben Finnországgal bővült. – Angliának hamar világossá vált, hogy az EFTA nem ellensúlyozza az EK-tagság hiányát, ezért 1961-ben bejelentette csatlakozási szándékát. Ugyanekkor kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások Írországgal, Dániával és Norvégiával is. – *De Gaulle* (teljes nevén: Charles André Joseph Marie de Gaulle [1890–1970]) francia elnök ellenzte Anglia felvételét, mert attól tartott, hogy ez amerikai befolyást fog megala-

⁵ ECSC = European Coal and Steel Community, más néven: *Montánunió*.

⁶ EEC = European Economic Community; ez magyarul EGK, még inkább *közös Piac* néven ismert.

⁷ EAEC = European Atomic Energy Community – Euratom.

⁸ EFTA = European Free Trade Association.

pozni. 1969-ben De Gaulle lemondásával és *Georges Pompidou* (1911–1974) elnökségével új francia Európa-politika vette kezdetét, így a decemberi Hágai csúcstalálkozón a tagállamok képviselői megállapodtak Nagy-Britannia, Írország, Dánia és Norvégia csatlakozásáról. Norvégiában egy referendum elvetette a tagságot, ezért 1973. január 1-től három állammal (Nagy-Britannia, Írország és Dánia) bővült az EK.

1979-ben a tagállamok létrehozták az Európai Monetáris Rendszert, amelynek keretében született meg az *ECU* (= European Currency). – Ugyanebben az évben választottak először képviselőket az Európai Parlamentbe (EP = European Parliament).

1981. január 1-től Görögország lett tagja az EK-nak. (1962-ben ugyan már kötött társulási szerződést az EK-val, ezt azonban 1967–1974 között a katonai junta befagyasztotta, emiatt csatlakozási kérelmét csak 1975-ben nyújtotta be.)

1986. január 1-től Portugália és Spanyolország vált EK-taggá.

1990. június 19. – *Schengeni Egyezmény* aláírása a határellenőrzések eltörléséről. (Hatályba lépett 1995. március 26-án.)

1989-től Kelet-Közép-Európában hatalmas változások mentek végbe, felbomlott a gazdasági és a katonai együttműködési szervezet (KGST és a Varsói Szerződés), ténylegesen is független államok jelentek meg a politikai színtéren. – 1992. február 7-én írták alá a *Maastrichti Szerződést*, amely az EK elnevezést „Európai Unió”-ra (a továbbiakban: EU = European Union) változtatta, valamint rendelkezett az ún. „három pillér”-ről, amin az EU nyugszik: (1) a korábbi három Közösség, (2) közös kül- és biztonságpolitika, (3) igazság- és belügyi együttműködés, azaz a bírósági és rendőrségi, bünyügyi és bevándorlási kérdésekben kölcsönös tájékoztatás. Fontos a „szubszidiaritás elve”, amelyről később részletesebben lesz szó. – A szerződés ratifikálása nem ment könnyen: Dániában népszavazáson utasították el (1992. június 2.) és csak a megismételt szavazás volt sikeres (1993. május 18.), így ebben az évben lépett hatályba. (Norvégiában is elutasították a belépést 1994. november 27–28-án.)

1995. január 1. Ausztria, Finnország és Svédország lesz az EU tagja. (Ezzel 15-re emelkedett a tagállamok száma.)

1997. június 17. – *Amszterdami Szerződés* – célja az EU külpolitikájának hatékonyabbá tétele, a bel- és igazságügyi együttműködés javítása, a foglalkoztatáspolitikai uniós szintre emelése, az emberi jogok védelmének erősítése, az EP jogosítványainak bővítése.

2001. február 26. – *Nizzai Szerződés* – az EP-be a tagállamok által delegálható képviselők számáról és a szavazatok országokénti súlyozásáról.

2002. január 1-én hozták forgalomba az EU közös valutáját, az eurót (€).

Magyarországon 1989. október 23-án kikiáltották a köztársaságot, megszűnt a korábbi rezsim. Már 1989-ben az EK létrehozta a *PHARE-programot* a kelet-európai rendszerváltó országok megsegítésére (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy). – 1991. december 16-án Brüsszelben *Antall József* (1932–1993) miniszterelnök aláírta a *Társulási Szerződést* a „visegrádi or-

szágokkal” (Csehország, Szlovákia és Lengyelország) együtt; – 1994. április 1-én hivatalosan is benyújtottuk csatlakozási kérelmünket. – 1998. március 31-én kétoldalú kormányközi konferenciák keretében megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások; – a 2002 októberében Brüsszelben tartott csúcstalálkozón bejelentették, hogy 10 ország lezárhatja a tárgyalásokat. – 2003. április 12-én Magyarországon országos ügydöntő népszavazást tartottak a csatlakozásról. A jogosultak mindössze 45,62 %-a vett részt ugyan, ám a megjelentek többsége a csatlakozás mellett szavazott, ezért az eredményes volt [ekkor hatályos Alkotmányunk 28/C. § (6) bek-e: „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egy-negyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”] – 2003. április 16-án Athénban aláírták a csatlakozási szerződéseket.

2004. május 1-én – újabb tíz állam lett az EU tagja: Ciprus (de csak a görög része, mert 2004 áprilisában leszavazták az egyesítést!), Csehország, Észtország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia, majd 2007. január 1-én Bulgária és Románia is, s ezzel az EU tagállamainak létszáma 27-re emelkedett.

II. A csatlakozással kapcsolatos alkotmányjogi kategóriák

1. Az államiság problémája. – Ha alkotmányi kérdéseket tárgyalunk, legelőször is az államiság kérdése merülhet föl, hiszen modern értelemben alkotmánya csak államnak lehet.⁹

Az Európai Uniót alkotó államok között speciális kapcsolatok állnak fenn.

Ismeretes, hogy a közjogi irodalom az államkapcsolatok különböző típusait tartja számon, ide sorolható a perszonálunió, a reálunió, a konföderáció és a föderáció. Előbbiek sajátossága, hogy a bennük részt vevő államok viszonyait két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések szabályozzák, valamennyi állam megőrzi azonban szuverenitása teljességét. A föderáció (unió) azonban ezeknél jóval szorosabb kötelék, amelyben két vagy több állam egy maguk „fölötti”, olyan új államot hoz létre, amelyben már az alkotók a korábbi szuverenitásuk „nagyobb részét”¹⁰ az

⁹ Természetesen itt és most csak a közjogi értelemben vett alkotmányról van szó, valamely állam alaptörvényéről, a közhatalom gyakorlásának jogi alaprendjét meghatározó jogszabály(ok)ról, azaz nem értjük ide az olyan politikai-köznapi megfogalmazásokat, mint pl. a szövetséget „alkotmánya” (értsd: alapszabálya), az önkormányzat „alkotmánya” (értsd: statútuma, szervezeti és működési szabályzata) stb., úgyszintén azokat a XX. század első felében-harmadában megjelent felfogásokat sem, amelyek az alkotmányt az állam „megalkotottságával”, azaz lényegében az államszervezettel azonosítják, mint pl. MOLNÁR KÁLMÁN írta: „Alkotmány alatt azt a szervezetet értjük, amelyben az állam hatalmi élete lejátsszódik” (*Magyar közjog*. Pécs, 1929. 244. p.) – Szervezete viszont minden államnak van, kezdettől, alapításától fogva, ez különíti el a társadalomtól. Csak ennek ismeretében érthetjük meg, hogy lehet hazánknak „ezeréves” alkotmánya.

¹⁰ A szuverenitásnak ilyesfajta „feldarabolása” meglehetősen furcsának tűnhet, most mindenesetre azt értjük alatta, hogy a föderációban (unióban) részes államok rendszerint fenntartják maguknak azt a jogot, hogy a föderációból kiléphessenek.

új képződményre ruházzák, s ebben az új, szuverén államban a „tagállamok” közötti kapcsolatokat immár nem „külső”, nemzetközi szerződések rendezik, hanem egy sajátos „belső” dokumentum, az unió saját alkotmánya szabályozza.

Nos, az elvi problémák egyik csoportja éppen itt kezdődik.

Az EU tagállamainak kapcsolatai nemzetközi szerződéseken alapulnak (amelekről az előbbi, az integráció kialakulásáról és fejlődéséről szóló fejezetben volt szó), másrészt az államok megtartották szuverenitásukat.¹¹ Ezek a sajátosságok az EU-t az államkapcsolatok egyik „lazább” változatához, a konföderációhoz¹² sorolják. Az unió elnevezés viszont az integráció legszorosabb változatára emlékeztet, valamint az is, hogy megszületett az EU Alkotmányos Szerződésének tervezete, sőt ilyesmit sugall a közös valuta, az euró megléte is. – Mivel a dolgozat e részének célja inkább a problémák exponálása, mintsem alaposabb elemzése, példaként még egy példát említünk. Az EK államszerkezeti szempontból az integrációs föderalizmus csoportjába sorolható, amely kategória a korábban független, vagy konföderációt alkotó államok közötti különbözőség helyett az egység megteremtésére törekvő alkotmányos rendszerre utal, ahol a hatékony központi kormányzat hatáskörén belül az állampolgárokra közvetlenül ható működést fejt ki, a tagállamok hatáskörét tiszteletben tartva, a társadalmi pluralizmust elismerve. Az átruházó, decentralizációs föderalizmus alkotmányos rendszere ezzel szemben a korábban egységes államhatalmat osztja el alkotó elemei között, amelyek ezáltal hatásköreikben autonóm státust nyernek.¹³

Mindezek miatt kell röviden az államiság kérdésével foglalkoznunk.

„Állam” alatt általában olyan közjogi-politikai szervezeti formációt értünk, amelynek meghatározott saját (a) területe, (b) népessége, valamint (c) szuverenitása van.

De van-e területe és népessége az EU-nak?

Az ezekre vonatkozó felfogásoknál mindkét esetben egyfajta sajátos, „*haladva maradás*”-nak, „*tagadó igen*”-nek vagy talán „*visszavonó engedménynek*” vagyunk tanúi. – Mindez, persze, nem föltétlenül a tudomány tanácstalanságából, hanem inkább annak előrelátó óvatosságából folyik.

Bármennyire is úgy tűnhet olykor, hogy a hagyományos közjogi-politikai kategóriák mára elavulttá, idejüket múlttá váltak, mégsem lehet nem számolni ezek létezésével. Államok – erős ideológiai-elméleti megalapozottsággal – ma is léteznek, entitásukat akkor is megőrizni igyekeznek, amikor nemzetállami jellegük már megkopni látszik. Ha egy állam attól az, ami, tehát attól, hogy van saját területe,

¹¹ Persze, a szuverenitás problémája is sokkal bonyolultabb annál, mintsem egy ilyen sommás megjegyzéssel elintézhető lenne; erről részletesebben a következő pontban szólnunk.

¹² Ebben a formációban az államok bizonyos meghatározott célok (pl. gazdasági-politikai együttműködés) elérésére társulnak, s ehhez meghatározott szervezetet is kialakítanak (lásd az EU jelenlegi szervezeti felépítését).

¹³ Mint később részletezzük, az Európai Uniót mi sem tekintjük „államnak”, ezért nem érint az „államszövetség vagy szövetségi állam” értelmetlennek minősített vitája... Vö. VÖRÖS IMRE: Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre. *Állam- és Jogtudomány*, XLVII. évf. 2006, 211. p.

népessége és szuverenitása, akkor túlságosan is nagy „morális kockázattal” jár annak tudományos hirdetése, hogy az uniós csatlakozással mindezek az évszázados/évezredes értékek, az államiság alappillérei egyszerre csak megszűnnek létezni, s ezáltal az államiság léte is veszélybe kerül.

Ám azt sem lehet állítani, hogy az EU létrejöttével ezek a kategóriák változatlanul nemzeti jellegűek maradtak, és egyáltalán nincsenek európai vonatkozásaik. Mindezek „szorításában” a tudomány elegáns finomsággal közelíti meg e problémákat.

A *terület*, mint a szuverenitás része közjogi értelemben a tagállamokhoz tartozó fogalom, de, mivel az integráció ténylegesen a tagállamok területén valósul meg, kimutatható a *terület* fogalmának horizontális fejlődése. Az európai integráció fellazítja, míg a *külső és belső határ*, valamint a *régiók és közösségek* kifejezések relativizálják, ugyanakkor új tartalommal töltik meg a *terület* korábbi, a nemzeti szuverenitáshoz tartozó fogalmát.¹⁴

Sőt, a terület pontos meghatározása sem olyan egyszerű, mint az az első pillanatra látszik. „Európa egyik adottsága, hogy Keleten nincsenek egyértelmű határai: Oroszország esetében az urali határ inkább nemzetközi elfogadáson alapszik. Az EU-hoz társult és hozzá csatlakozni kívánó Törökország pedig ázsiai területei mellett európainak minősíti magát. Az egyértelmű földrajzi határ hiánya természetesen nem zárja ki az Európai Egyesült Államok jövőbeli kialakulását, hiszen például az USA sem öleli fel kontinensének valamennyi államát.”¹⁵

Az európai politikusok gyakorta használják az *Európai Unió lakossága* vagy *népessége* kifejezést is. A *népessége* fogalommal hagyományosan egy adott országban élőkre – állampolgárookra és az ország területén tartózkodó idegenekre egyaránt – utalunk. Az európai szerződések, valamint az Európai Alkotmányos Szerződés tervezete is kifejezésre juttatja, hogy létezik *uniós polgárság*, a luxemburgi bíróság esetjoga pedig értelmezi az uniós polgárság tartalmát. Az uniós polgárság azonban másodlagos, csak kiegészíti, nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. A nemzeti állampolgárság intézménye mindazonáltal az uniós polgárság révén horizontálisan bővült. A legfrissebb – pl. a Martinéz Sala ügyben hozott – bírósági ítéletek az uniós polgárságot kiterjesztően értelmezik és megnyitják a kaput, hogy az uniós polgárság fokozatosan egyre több területen kapjon autonóm tartalmat.¹⁶

2. *Szuverenitás-szubszidiaritás.* – Igen kényelmes lenne azzal kezdenünk ennek a kérdésnek a tárgyalását, hogy a szuverenitás fogalma nem határozható meg egyértelműen pontosan,¹⁷ ezért ezzel nem is foglalkozunk. Pedig ezt nem tehetjük, már

¹⁴ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A nemzeti alkotmányok és az európai integráció. In *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* (Szerk. Trócsányi László – Badó Attila). KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005, 13. p.

¹⁵ HEDRI GABRIELLA: Az európai egyesülés folyamatai. *Európai tükrök*, 2002. 1–2. szám, 18. p.

¹⁶ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: i. m. 13. p.

¹⁷ „... a szuverenitás végül is nem tartozik a jogilag pontosan meghatározható fogalmak közé. A szuverenitás olyan politikai-jogi kategória, amely szorosan kapcsolódik az állam fogalmához, annak

csak azért sem, mert a szuverenitás ugyanúgy az állam fogalmi ismérveihez tartozik, ahogyan a terület és a népesség. Ráadásul itt van – ha lehet így megközelíteni – az államiság leginkább érzékeny pontja, hiszen ez ad mindegyiknek erőt, tartást a nemzetközi viszonyokban, az egymáshoz fűződő kapcsolatokban.¹⁸

Az nem jellemző vélemény, hogy az EU-hoz csatlakozó államok *elveszítik* szuverenitásukat vagy annak egy részét, azaz legfelsőbb, korlátlan állami főhatalmuk részben az integráció szervezetére száll át, bár ilyen is előfordul. Ennek lényege, hogy az állami szuverenitásnak az integráció hatására bekövetkezett csökkenése mindenekelőtt a nemzeti jogalkotói hatáskör jó részének közösségi szervekre való átruházására vezethető vissza. Mivel ezen folyamat „elszenvedője” egyértelműen a nemzeti törvényhozás, kézenfekvőnek tűnik a megállapítás: az európai integráció legnagyobb vesztesei a nemzeti parlamentek.¹⁹ Ennek érdekes folyamánya lehet az *állami és a nemzeti szuverenitás-fogalom jelentéstartalmának fokozatos szétválása*. Míg az előbbi jobbára jogi aktusokban és különféle jogintézményekben realizálódik, addig az utóbbi a szívekben és a lelkekben él. A nemzeti identitás érzelmi és kulturális kötődést jelent, melyet nem érint semmiféle integráció, melynek „hatáskörei” nem kerülhetnek át semmilyen távoli szervezethez – mert nincsenek is hatáskörei. A nemzeti szuverenitásnak minden olyan hazáját szerető ember az „alánya”, aki ezt a kötődést fontosnak tartja és hajlandó ápolni is magában. Az állami szuverenitás csökkenése nemhogy nem jelent veszélyt a nemzetekre nézve, hanem felvillantja az esélyét annak, hogy az állami szuverenitás helyett mindinkább a nemzeti szuverenitás, azaz a nemzeti önazonosság érzelmi és kulturális alapon történő felfogása kerül előtérbe, s válik meghatározóvá az egyén hazájához fűződő viszonyában.²⁰ – Inkább csak a brutális kontraszt kedvéért utalunk egy másik, ám szintén a nemzetről kifejtett véleményre.²¹

egyik lényegi alkotó eleme. ... Az államon belüli értelemben ... a szuverenitás azt jelenti, hogy a főhatalmat megtestesítő legfelső államhatalmi és államigazgatási szervek a belső intézményi hierarchiában a legmagasabb helyet foglalják el. A nemzetközi kapcsolatokban ugyanakkor a szuverenitás azt a jelenséget fejezi ki, hogy a Földön egymástól relatíve elkülönült centralizált hatalmi szervezetek egyidejűleg egymás mellett léteznek. Az állami szuverenitás ilyen értelemben nem más, mint sajátos viszony, amely az adott állam és az államok rendszerének többi tagja között áll fenn.” Vö. VALKI LÁSZLÓ: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. *Európai Tükör*, június, 86. s. köv. p.

¹⁸ A szuverenitással kapcsolatos elméletekről és azok változásairól lásd röviden TÓTH KÁROLY: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 114. s. köv. p.

¹⁹ Vö. FÜLÖP BOTOND: A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban (I.). *Európai Tükör*, 1999/6. szám, 38. p.

²⁰ Uo. 39. p.

²¹ „Már a nemzet szó hallatán is piros-fehér-zöld kiütések lepnek el. A nemzeti keretekben történő gondolkodás ugyanis mára egészen egyszerűen életveszélyessé vált... Mert semmi, ami mára fontossá vált az életünk szempontjából, nem ismer nemzeti határokat... Nem ismer nemzeti határokat a globalizáció, mint azt neve is mutatja. Nem ismer nemzeti határokat a globális fölmelegedés, mint azt neve is mutatja. Nem ismer nemzeti határokat a globális terrorizmus, mint azt neve is mutatja. És egyelőre nem ismer nemzeti határokat a nemzeti gondolat... Mit kívánhat a magyar nemzet? Ha igazán jól akarunk magunknak, akkor azt, hogy szűnjünk meg népben-nemzetben tételezni a jövőnket. A nemzeti gondolkodási rendszert vessük oda, ahová ma már való: a történelem zsúfolt szemét-

Ennél finomabb megközelítések is ismertek.²²

Kondorosi Ferenc, miután „kaméleonfogalomnak” minősíti a szuverenitást, kifejti: „Tisztázandó az is, mi történik a szuverenitással: átruházza-e azt az állam a nemzetközi szerződéssel a nemzetközi szervezetre vagy csupán korlátozza oly módon, hogy a nemzetközi szervezet hatáskörbe utalt területeken tartózkodik szuverenitása részjogosítványainak gyakorlásától. ... Hatáskör-átruházás vagy -átengedés helyett inkább arról beszélhetünk, hogy az állam belenyugszik abba, hogy a szuverenitásból eredő jogosítványai egyedüli gyakorlását felváltja más államokkal közös, együttes, velük megosztott érvényesítésével”,²³ másutt arra utal, hogy „... maga a közösségi jog sem végleges és irreverzibilis hatáskör-átruházásnak tekinti a hatáskör-transzfert”.²⁴ Hasonlóképpen vélekedik Chronowski Nóra is: a tagállamok tehát nem a szuverenitásukat engedik át, hanem a szuverenitás részét képező egyes hatásköreiket, és ezzel megnyitják jogrendszereiket a közösség előtt.²⁵

Figyelemre méltó megjegyzés, hogy „Sokkal célszerűbb lenne tehát *politikai szuverenitásról* beszélni, azaz másfelől közelíteni a szuverenitáshoz. Ez ugyanis jobban kifejezné, hogy a *végrehajtó hatalom szuverenitásáról* van szó ... A szuverenitás közösbe való átvitele kapcsán elsősorban az angol szerzők vetik azt fel, hogy ez az átengedés nem végleges, a nemzeti parlament által visszavonható. A britek élcélődnek is azon, hogy az 1972-ben, a közösségi jog és a hazai jog kapcsolatáról alkotott törvényt a következő Parlament hatályon kívül helyezhetné. A gyakorlatban a visszavonás komolyan soha nem merült fel, ugyanakkor aligha merné bármelyik parlament is kimondani, hogy az átruházás visszavonhatatlan. Gyakran tehát ez szolgál érvül ahhoz, hogy *a szuverenitás nem korlátozódik, hiszen csak a*

dombjára... Egy nemzet nem ugyanazon 'faj' tagjának tekinti a másik nemzetet, hanem alsóbbrendűnek (gondolj csak a szomszédainkra északon, keleten és délen), vagy olyanak, amely érdemtelenül jobb helyzetbe került nála (szomszédunk nyugaton, például). A nemzeti gondolat eleve feltételezi, hogy vagyunk mi és vannak a mások; vagyunk mi, a jók és vannak mások, akik az életünkre, életetérnkre, kincseinkre törnek; vagyunk mi, a kiválasztott nép és van a sok nyomorult másik nemzet... S ha esetleg ők a nagyobb, erősebb, gazdagabb nemzet – amire jó esélyük van hozzánk képest –, akkor megszívtuk. A magyar nemzeti gondolat erőltetése ezért nyilvánvalóan perverz mazochizmus. A magyar nacionalizmus vegytiszta önkínzás...” Vö. FARKAS ANDRÁS: A magyar nacionalizmus vegytiszta önkínzás. www.hirszervo.hu/cikkphp?id=31736 (2007. március 22.)

²² Ezúttal nem olyan véleményekre gondolunk, mint pl. „Az Európai Unió és a tagállamok közötti jogalkotói rendszerben elvált egymástól a demokratikus legitimáció foka és a jogforrási hierarchiában betöltött pozíció: *Mi ez, ha nem a népszuverenitási elv klasszikus értelmezésének meghaladása...*?” Vö. FÜLÖP BOTOND: A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban (II.) *Európai Tükör*, 2000/2. szám, 70. p.

²³ KONDOROSI FERENC: Az euroatlanti integráció néhány közjogi vonatkozása. *Acta Humana*, 2002. N° 46–47. 85. p.

²⁴ KONDOROSI FERENC: *A jog: norma és program*. Urbis Könyvkiadó, Budapest, 2006, 100. p.

²⁵ CHRONOWSKI NÓRA: Az Európai Unió és az alkotmány. *Európai Tükör*, 4. szám, 84. p. Sőt, még hozzáteszi: „A »szuverenitás átruházása« kifejezés használata tehát nemcsak fogalmilag pontatlan és félrevezető, de erre az Unió nem is tart igényt: egyrészt a Maastrichti Szerződés F. cikkelye kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását, másrészt a Luxemburgi Bíróság többször hangsúlyozta, hogy a Közösség a korlátozott, egyedi hatáskörök elve alapján működik, tehát az elvárás csupán hatáskör átruházás.” Uo. 90. p. 27. lj.

gyakorlásának módja válik kollektívá, de az is csak mindaddig, ameddig azt a nemzeti jogalkotó és kormányzati szerv vissza nem vonja”²⁶ (*Kiemelések – T. K.*).

Anélkül, hogy ezt a kérdést részletesen körüljárnánk, még egy megközelítést említünk. „Sokan érvelnek azzal, hogy az új tagállamok az Unióhoz való csatlakozással egy sor területen »elveszítik« önálló nemzeti döntéshozatali jogaikat. Valójában a tagállamok nem »mondanak le« döntési jogaikról és azokat nem »ruházzák át« egy tőlük elkülönült, független szupranacionális szervre. Minden esetben abban állapodnak meg, hogy különböző gazdaságpolitikai és egyéb kérdésekben nem egymástól függetlenül, hanem együttesen, egymásra tekintettel fognak dönteni ... az integrációhoz való csatlakozással az új tagállamok nem veszítenék el szuverenitásukat, és az lényegét tekintve nem is csökkenne...”²⁷

A szuverenitás uniós csatlakozással kapcsolatos „sorsáról” tehát igen eltérő vélemények, elméleti megközelítések alakultak ki: a szuverenitásnak az unió részére történő részbeni átruházásától kezdve, azon keresztül, hogy nem a szuverenitás átadása, hanem mindössze az abból eredő hatáskörök átadása megy végbe, egyenesen addig, hogy az unióba belépéssel az államok még a döntési jogaikat sem ruházzák át, hanem „együttesen, egymásra tekintettel” döntenek. – De vajon a nemzetállamok egyik lényeges elemét adó szuverenitás az integráció során is változatlan súlyú és jelentőségű marad? Valóban változatlanok maradnak ezek a XIX. századi kategóriák másfél-két évszázaddal később is? Nos, úgy tűnik, nem.

Emiatt kell szólnunk a szuverenitáshoz szorosan kapcsolódó másik fogalomról, a *szubszidiaritásról* is. Ennek fontosságát jól szemlélteti a következő idézet: „Egyfelől a túlzott központosítás, másfelől az EU-n belüli régiók fejlettségi színvonalai közötti nagyfokú különbségek ellensúlyozása jegyében lépett fel a »régiók Európája« irányzat. Eszerint – többek között a *Régiók Bizottságának* erősítésével – olyan új integrációs modellre kell áttérni, amely a tagállamok szuverenitásának korlátozásával párhuzamosan erősíti a régiók, városok, községek hatalmát, biztosítva részvételüket az integráció döntéshozatalában. Erre a *szubszidiaritás* elve alkalmas.”²⁸ Fontos itt megjegyezni, hogy ez esetben nem az állami szuverenitásnak az Unió javára történő korlátozásáról van szó, hanem arról, hogy az egyes államok belül milyen szinten történik a döntéshozatal.

„A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók” – mondja ki az Alkotmányos Szerződés 9. cikk (3) bekezdése.

Milyen következtetések adódnak a szuverenitás és a szubszidiaritás viszonyára nézve? A kérdés úgy merül fel, hogy a tagállamok – saját szuverenitásuk korláto-

²⁶ TÓTH JUDIT: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata. *Európai Tükör*, 1998. február, 103. s. köv. p.

²⁷ VALKI LÁSZLÓ: i. m. 91. p.

²⁸ HEDRI GABRIELLA: Az európai egyesülés folyamatai. *Európai Tükör*, 2002. 1–2. szám, 24. p.

zása, vagy gyakorlásának részleges átruházása révén – és az integráció (a Községek, majd az Unió) között sor kerül-e a hatalom valamilyen vertikális megosztására. Továbbá, hogy ez a hatalommegosztás elvezet-e az Unió által gyakorolt hatáskörök olyan kiterjedéséhez, mely az önálló államiság kialakulásához vezethet.

A szubszidiaritás lebontja és aláaknázza a szuverenitást (Kiemelés – T. K.), mert a központosított hatalom helyett rugalmas, többszintű, egymásra épülő hatalmak rendszerét hozza létre.²⁹

De jelentheti azt is..., hogy a szubszidiaritás védi meg a tagállamokat az Unió terjeszkedő hatalmától. Vagyis a szubszidiaritás mintegy a szuverenitás helyére lép.³⁰ (Kiemelés – T. K.)

Mindezek után kimondhatjuk, hogy bár az európai integráció erőteljesen hatott az államiság fogalmát alkotó kategóriákra (itt most csak a területről és a népességről van szó), azokat relativizálták, szélesítették ugyan, ám alapjait nem bontották meg (s ezáltal a hagyományos „államiság”-fogalom sem sérült), másrészt ezek nem váltak sajátos jellemzőivé az integrációnak, ezért az *Európai Unió fogalmilag ma még nem tekinthető „államnak”*. Rögtön ide kívánczik az a megjegyzés, hogy mivel alkotmánya csak szuverén államnak lehet – amelyben emiatt megvan a hatalomgyakorlás önálló, komplett rendszere, amelyet éppen az alkotmány szabályoz részletesen –, az EU-nak jelenleg nem is lehet a hagyományos értelemben vett „alkotmánya”.

Ennek a problémának a szakmai irodalomban árnyaltabb megfogalmazása is fellelhető. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés jogi minősítését tekintve nemzetközi jogi szerződés ugyan, melyet a nemzetközi jog alanyai kötöttek és csak egyetértésükkel, konszenzussal módosítható, ugyanakkor politikailag kétséget kizáróan egy alkotmány létrehozatalának szándékával alkották meg. Amikor abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy a szó tradicionális alkotmányjogi értelmében vett alkotmányról van-e szó, felesleges a nemzetállami alkotmányok attribútumait számon kérni rajta. Egy hagyományos értelemben vett alkotmányhoz egy hagyományos értelemben vett szuverén államról, ennek megfelelően az azt alkotó népről kellene, hogy szó legyen, amelytől minden állami szuverenitás származtatható. Államalkotó népről – „európai” népről – természetesen nem lehet beszélni. Az Európai Unió nem „állam” a hagyományos értelemben, így az azzal kapcsolatos vita, hogy vajon az államszövetség vagy szövetségi állam skatulyájába lehet-e beleerőltetni, értelmetlennek tűnik. Az EU valóban *sui generis* képződmény, a német Szövetségi Alkotmánybíróság által „feltalált” közbenső elnevezéssel „Staatenverbund”. Ennek megfelelően ennek a nem-hagyományos államalakulatnak nem is lehet hagyományos értelemben vett alkotmánya, lehet viszont a tagál-

²⁹ PAOLO G. CAROZZA: „Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *The American Journal of International Law* vol 97:38 (2003) 52.

³⁰ CLIFFORD P. HACKETT: *Subsidiarity and the Pertinence of the American Federal Experience*. <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld2/Hackett.htm>. 6. – A szuverenitás és a szubszidiaritás viszonyára vonatkozó fejtegetéseket Paczolay Péter Szegeden, 2004. szeptember 14-én elhangzott előadása alapján ismertettük. Vö. PACZOLAY PÉTER: *Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között*. Kézirat. Ebben ő hivatkozik P. G. Carozza és C. P. Hackett írásaira.

lamok közötti nemzetközi szerződéssel létrehozott „alkotmány-szerződése”. Ezt a sajátosságot jól kifejezi az a kompromisszumos elnevezés, amelyet a dokumentum végül is kapott: „*Treaty establishing a Constitution for Europe*”.³¹

3. A *hatalommegosztás*. – A hatalommegosztás (még pontosabban: az államhatalmi ágak elválasztásának elmélete) ma is élő és alkalmazott teória, még akkor is, ha mostanra a fő célja nem is annyira a „zsarnokság” elkerülése, mint inkább egyfajta államszervezési elv alkalmazása, amely a különböző állami szervek közötti funkciómegosztást, ellensúlyt és egyensúlyt, kölcsönös együttműködést és ellenőrzést jelent. Ezt mi sem igazolja világosabban, mint az, hogy ezt a ma hatályos alkotmányok is nem csupán implicit módon érvényesítik, hanem gyakran kifejezetten alkalmazzák is.³²

A hatalommegosztás elvét valamennyi modern, demokratikus állam alkalmazza, elterjedtsége ellenére mégsem annyira jellemző egy-egy adott államra, mint a korábbiakban már említett terület, népesség vagy éppen a szuverenitás. – Emiatt viszont tartalmilag távolabb áll az általunk vizsgált kérdésektől, ennél fogva nem is vonjuk közvetlen érdeklődésünk, vizsgálódásunk körébe. Egy-két megközelítést és az unióval való kapcsolatot azonban mindenképpen itt kell megemlítenünk.

„Az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerve a tagállamok kormányainak képviselőiből álló Európai Tanács. A Tanács tagjai, mint a nemzeti kormányok miniszterei, tevékenységük során a nemzeti parlamentek ellenőrzése alatt állnak, s a parlamentnek felelős kormánynak tagjaiként látják el feladataikat. A Tanács tehát a tagjainak az egyes nemzeti parlamentekkel szembeni felelősségéből származó közvetett legitimitációval rendelkező közösségi szerv... A Tanács, mint a nemzeti végrehajtó hatalmak képviselői tömörítő testület, olyan jogszabályt alkothat, mely nem csupán magasabb szintű azon testület jogforrásánál, mellyel szemben tagjai felelősséggel viseltetnek, hanem arra nézve pozitív és negatív kötelezést tartalmazhat. Mindez azt jelenti, hogy az európai parlamentek kormányuk tagjait tevékenységük egy bizonyos szegmensre – a közösségi ügyek – tekintetében kiemelték a klasszikus törvényhozás-végrehajtás viszonyrendszer keretei közül, és a hagyományos jogforrási hierarchia szabályait felrúgva felruházták őket a saját magukra nézve is kötelező és a náluk alkotottal szemben elsőbbséget élvező normák kibocsátásának jogával... A folyamat során a demokráciákra jellemző klasszikus döntéshozatali rend megváltozott: közvetlen demokratikus legitimitációval nem rendelkező testület alkothat kötelező és elsőbbséget élvező normát olyan testületre nézve, mellyel szemben tagjai felelősséggel tartoznak. A jogforrási hierarchiában betöltött pozíció és a felelősségi helyzet szétválása ... olyan minőségileg új elem az európai jog- és államfejlődésben, mely a klasszikus hatalommegosztási elvek lassú erodálásával,

³¹ VÖRÖS IMRE: i. m. 210. s köv. p.

³² Vö. TÓTH KÁROLY: i. m. 120. p. – Lásd ugyanitt a hatalommegosztás elméletének kialakulását és fejlődését is.

illetve módosításával a következő évek-évtizedek alkotmányjogi gondolkodására döntő befolyást fog gyakorolni.”³³

Az unió jogforrási rendszerének más aspektusára hivatkozva, ám a lényegét illetően hasonló eredményre vezet az a megközelítés is, amely szerint az európai jogban az ajánlások, vélemények kibocsátása azzal a *veszéllyel* jár, hogy az uniós hatóságok az európai jogszabályt, jogrendet a saját – a jogalkalmazáson messze túlmenő – jogszabály-értelmezésükkel helyettesítik és azzal – a pusztá közzététellel, mint kvázi-jogszabályokkal – befolyásolják a címzettek magatartását. Ily módon *keveredik a jogalkotói és a jogalkalmazói tevékenység*; két hatalmi ág funkciója összefolyik. Ez súlyosan sérti a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos alapelvét.³⁴

4. A *demokratikus deficit* – szintén közismert kategóriája az Európai Uniónak és lényegében egy töről fakad az előbb említett, a hatalommegosztás kérdésével. Itteni megemlítése azért fontos, mert befolyással lehet a tagországok nemzeti alkotmányainak módosításaira.

Az Európai Parlament meghatározása szerint demokratikus deficit alapvetően két tényező kombinációjából ered. Az első tényező a hatáskörök átruházása tagállami szintről közösségi szintre. Önmagában azonban ez még nem teremti meg a demokratikus deficitet, inkább előfeltételének tekinthető. A demokratikus deficitnek ugyanis a másik tényező a közvetlen oka, nevezetesen az, hogy ez az átruházás, olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten a törvényhozás – azaz közvetlenül választott testületek – hatáskörének részét alkották, az átruházás következtében azonban kikerültek a nemzeti parlamentek hatásköréből, közösségi szinten viszont nem közvetlenül választott testület, azaz nem az Európai Parlament hatáskörébe tartoznak.³⁵ – A demokratikus deficitet az Európai Parlament szerint tehát alapvetően a közösségi és a tagállami szint között hatásköri struktúrában kialakult inkongruencia okozza. A nemzeti szinten csaknem kivétel nélkül a törvényhozó hatalmi ághoz sorolható témakörök közösségi szinten a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület – a Tanács – kompetenciájába tartoznak. Mivel a közösségi „törvényhozó hatalmi ág” gyakorlatilag a nemzeti szintű végrehajtó hatalmi ág képviselőiből áll, a nemzeti szintű törvényhozó hatalmi ág közösségi szintű letéteményese – az Európai Parlament – az esetek túlnyomó többségében nem tud beleszólni a döntésekbe.³⁶

Vérmesebb szakemberek a definíció elemzése és a konkrét szituáció összevetése révén egyszerű és radikális következtetésre jutottak – írja *Navracsics*. A demokratikus deficit megoldása csakis úgy képzelhető el, hogy – szakítva az integráció

³³ Lásd FÜLÖP BOTOND: A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban (I.). *Európai Tükör*, 1999/6. szám, 42. s. köv. p.

³⁴ VÖRÖS IMRE: i. m. 226. p.

³⁵ Idézi NAVRACSICS TIBOR: A demokrácia problémája az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 1998. 1. szám, 54. p.

³⁶ Uo.

eddiggi inkrementalista növekedési stratégiájával – új, államalapító aktussal létre kell hozni az *Európai Uniót, mint a parlamentáris demokrácia elvén nyugvó államot* (Kiemelés – T. K.). Ez a legitimáló aktus lehet egy összeurópai alkotmányozó gyűlés felállítása, amely az európai politikai pártok, a szubnacionális szintek és a társadalmi mozgalmak „közérdeket” képviselő delegátusait foglalná magában, és amelynek egy új európai alkotmány kidolgozása lenne a feladata, vagy pedig egy összeurópai referendum, ahol az európai polgárok közvetlenül biztosíthatnák támogatásukról a parlamentáris európai állam tervét.³⁷

III. Az Európai Unió alkotmányos szerződése

„A 2001. december 14–15-én, Laekenben (Brüsszelben) megrendezett ülésén az Európai Tanács, felismerve, hogy az Európai Unió fennállása egyik fordulópontjához érkezett, életre hívta az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Európai Konventet, [...] A laekeni nyilatkozat továbbá azt a kérdést is felvetette, hogy a szerződések egyszerűsítése és átdolgozása nem nyithatja-e meg az utat egy alkotmányos szöveg elfogadásához. A Konvent munkájának eredményeként végül egy európai alkotmány tervezete került kidolgozásra, amely a 2003. június 13-i teljes ülésén széles körű egyetértésre talált.”³⁸ – *Vörös Imre* teszi hozzá, hogy „Mindössze 22 hónapra volt-e szükség az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés kidolgozásához és elfogadásához? Nyilvánvalóan *nem*. Az európai jog, ezen belül az európai alkotmányjog és az államtudományok, a politikai tudományok hosszú, több, mint egy évtizedes előkészítő munkája húzódik meg a Szerződés aláírása, létrehozatala megalkotása mögött.”³⁹

A Konvent – amelynek munkájában egyébként a kormányok képviselői mellett a politika, a gazdaság, a szociológia más szakértői is részt vettek – Valéry Giscard d’Estaing volt francia államfő elnökletével, két alelnökével, a tizenöt tagállam kormányfőivel, az Európai Parlament tizenhat tagjával, a nemzeti parlamentek harminc (tagállamonként két-két) tagjával, az Európai Bizottság két tagjával, a csatlakozandó országok kormányfőivel és két-két parlamenti tagjával 2002 márciusától 2003 júniusáig működött. A csatlakozandó országok tehát a tárgyalás résztvevői voltak, ám a tagállamok álláspontjának elfogadását nem akadályozhatták meg. Megfigyelőként részt vehetett a Gazdasági és Szociális Bizottság három tagja, az európai szociális partnerek három tagja, a Régiók Bizottságának hat tagja és az EU

³⁷ Uo. 55. p. – Navracsics itt ismerteti azokat a szerzőket és helyeket, akiktől és ahonnan a hivatkozott vélemények megismerhetők.

³⁸ VALÉRY GISCARD D’ESTAING (elnök), GIULIANO AMATO (elnökhelyettes), JEAN-LUC DEHAENE (elnökhelyettes): Előszó [a „Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról” szóló dokumentumhoz]. In *A magyar alkotmányjog európai uniós forrásai*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 364. p.

³⁹ VÖRÖS IMRE: i. m. 198. p. – A szerző ezután felsorolja az előkészítés legjelentősebb állomásait is.

ombudsmanja. Az Elnökség meghívhatta még az Európai Bíróság elnökét és az Európai Számvevőszék elnökét is.⁴⁰

Emlékeztet, hogy ezt az Alkotmányos Szerződést a magyar Országgyűlés viszonylag hamar megerősítette,⁴¹ Franciaországban azonban 2005 májusában, Hollandiában 2005 júniusában országos népszavazáson elutasították, így elmaradt annak eredetileg 2006. november 1-re tervezett hatályba lépése.

KÁROLY TÓTH

PREVIOUS QUESTIONS OF THE CONSTITUTIONS'S AMENDMENT BECAUSE OF JOINING IN THE EUROPEAN UNION

(Summary)

Nowadays a professionally important and very exiting question is: how does the European integration affect the constitutions of certain states, what kind of modifications of their fundamental law follows the joining of sovereign states in the EU.

It is also an important question, what happens to "the state" with the entrance into the union. Does its identity remain, i.e. does its "own" territory remain, will "own" population (citizenship), "own" sovereignty, or these special features be changed, practically "dissolved" in a larger communal conglomerate? Has the EU got an own statehood? If the answer is "yes", do the member-states's special features remain?

These questions demand answers, because if the state loses its own sovereignty after its entrance, at that time it loses the right to determine the independent own inner structure of power, which follows from sovereignty, i.e. the own constitution of the state loses its sense, too.

Is there any changes in the earlier, one -one and a half centuries old ideas, do new categories appear in the public law, political scientific terminologie, influencing present processes of integration.

Only after clearing up these questions can those incidents be interpreted and understood those solutions, mirroring in the constitutions of member-states after their entrance into the European Union.

⁴⁰ Lásd HEDRI GABRIELLA: i. m. 19. p.

⁴¹ Lásd 133/2004. (XII. 23.) OGY határozat az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés megerősítéséről.